

Vergaderjaar 2017–2018

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2018

Op 10 juli jl. heb ik uit handen van de voorzitter van het Klimaatberaad het voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord¹ in ontvangst genomen. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat geleid ik dit hierbij door aan uw Kamer. Dit is conform de toezegging van de Minister-President om uw Kamer te informeren over een plan voor reductie van CO₂-emissies. In de zomer zal dit voorstel voor hoofdlijnen worden doorgerekend door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB). Het kabinet zal naar verwachting in september met een kabinetsreactie komen op dit voorstel.

Dit voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord is het resultaat van intensieve gesprekken in de afgelopen maanden tussen een zeer groot aantal partijen. Daarin is verkend wat er voor nodig is om gezamenlijk de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met 49% te verminderen in 2030 ten opzichte van 1990. Ik ben alle partijen die zich hiervoor de afgelopen maanden hebben ingezet heel dankbaar voor hun ambitieuze en constructieve houding om tot dit voorstel te komen. Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan de vijf onafhankelijke voorzitters van de sectortafels, de voorzitters van de twee taakgroepen en de voorzitter van het Klimaatberaad, die partijen met veel enthousiasme en kennis hebben begeleid in het proces om tot dit voorstel te komen. Ook de SER ben ik erkentelijk voor de faciliterende rol die zij heeft gespeeld in dit proces.

Het voorstel voor hoofdlijnen is een belangrijke stap op weg naar een Klimaatakkoord. Dit voorstel weerspiegelt het gezamenlijke beeld van partijen van de keuzes die gemaakt moeten worden om te komen tot een succesvol Klimaatakkoord. Alle betrokken partijen herkennen zich in grote

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 163457.

lijnen in dit voorstel, willen zich hier richting hun achterban hard voor maken en zien dit als een vruchtbare basis voor een akkoord.

Naast dit voorstel voor hoofdlijnen worden door de voorzitter van het Klimaatberaad ook alle werkdocumenten van de sectortafels gepubliceerd. In de werkdocumenten wordt uitgebreid beschreven welke punten aan de tafels aan de orde zijn geweest. Het kabinet hecht sterk aan deze transparantie over het proces. Deze werkdocumenten vormen de basis van het voorstel voor hoofdlijnen, zoals dat door de voorzitter van het Klimaatberaad namens de voorzitters van alle sectortafels aan het kabinet en aan de planbureaus ter beoordeling is aangeboden.

In mijn brief van 23 februari 2018 (Kamerstuk 32 813, nr. 163) heb ik al benoemd dat er rond een te sluiten Klimaatakkoord zorgen bestaan. Blijft het voor huishoudens wel betaalbaar? Blijven onze bedrijven wel concurrerend als Nederland de transitie versnelt? Wat betekent dit voor ons vestigingsklimaat en voor de werkgelegenheid? Die zorgen zijn geen onzin. Als de huishoudportemonnee te veel gaat lijden onder de transitie, verdwijnt het prille draagvlak snel. Als de bedrijvigheid wegtrekt, dan verdwijnen de banen terwijl de mondiale uitstoot blijft. Daar schiet niemand iets mee op. Die zorgen vragen uitdrukkelijk aandacht bij de vervolgstappen.

Daarom is politieke weging van het voorstel voor hoofdlijnen nodig voordat een volgende stap gezet kan worden richting een concreet uitgewerkt Klimaatakkoord waar alle partijen, inclusief het Rijk, zich aan kunnen committeren. Zoals aangegeven in mijn brief van 23 februari 2018 met de kabinetsinzet voor het Klimaatakkoord, zijn de maatregelen uit het Regeerakkoord en de bestaande afspraken uit het Energieakkoord voor het kabinet het uitgangspunt. Daarbij is ook aangegeven dat het kabinet nooit doof is voor aantoonbaar betere ideeën om de opgave te realiseren. Maar de uitgangspunten uit het Regeerakkoord kunnen pas onderwerp van gesprek worden als die aantoonbaar betere ideeën daadwerkelijk op tafel liggen en vervolgens getoetst kunnen worden op onder meer het politiek en maatschappelijk draagvlak. In deze brief licht ik toe welke verdere elementen een rol zullen spelen bij deze weging van het voorstel voor hoofdlijnen en wat het tijdpad is dat ik hierbij voor ogen heb.

Toetsing aan de doelen en randvoorwaarden

Allereerst is voor het kabinet de vraag aan de orde of het voorstel recht doet aan de in de kabinetsinzet gestelde doelen en randvoorwaarden ten aanzien van de beoogde uitstootvermindering, de daarmee gepaard gaande kosten en het beslag op overheidsmiddelen. Dit vraagt om een integrale afweging. Daartoe wordt onderstaande toetsingskader gehanteerd voor de appreciatie van het kabinet.

Toetsing op de doelen van 49% en 55%

De doorrekening door het PBL moet inzichtelijk maken in hoeverre het doel van 49% reductie gehaald kan worden op basis van dit voorstel voor hoofdlijnen. Het kabinet zal het voorstel voor hoofdlijnen ook beoordelen vanuit de ambitie om het Europese reductiedoel in 2030 op te hogen tot 55%. De voorzitters van alle sectortafels hebben het verzoek gekregen te verkennen welke aanvullende maatregelen ingezet zouden kunnen worden om een dergelijke ophoging van de reductiedoelstelling te realiseren. Het voorstel voor hoofdlijnen en de doorrekening moeten een beoordeling mogelijk maken of hiervoor al voldoende concrete ideeën bestaan. Tegelijkertijd vraagt het kabinet aan het PBL te beoordelen of de voorgestelde maatregelen passen in het pad naar 2050.

Toetsing van de betaalbaarheid

Eerdere doorrekeningen laten zien dat «macro» beschouwd, ons land de lasten van deze transitie zondermeer moet kunnen dragen. De kosten die realisatie van de ambitie bovenop het basispad met zich meebrengen zouden volgens PBL oplopen tot circa 0,5% van het bruto binnenlands product in 2030. Dat mag gezien worden tegen de achtergrond van een economische groei van bijna 3% dit jaar, en een bruto binnenlands product dat in 2030 mogelijk nog aanzienlijk hoger ligt dan nu. Zo bezien lijken de «macro» lasten geen blokkerende rol te spelen.

Maar macro is niet micro. Extra lasten als gevolg van de klimaatopgave zullen ook in de huishoudportemonnee voelbaar zijn. Dit kan het draagvlak voor deze transitie, waar immers niet iedere Nederlander om heeft gevraagd en zeker niet iedereen enthousiast over zal zijn, aantasten. Het kabinet vindt het wezenlijk dat de energietransitie voor ieder huishouden en iedere Nederlander bereikbaar is. We laten niemand achter. Het kabinet zet er dan ook op in om de transitie voor iedereen betaalbaar te houden, en let daarbij specifiek op de lasten en de inkomenseffecten voor huishoudens.

Dat vraagt allereerst om maximale kostenefficiëntie. Dat gaat echter niet automatisch. Met de juiste mix van technische maatregelen is de transitie betaalbaar, zoals het PBL aangeeft. Maar het kost weinig moeite om, met een verkeerd gekozen mix van maatregelen, de kosten te laten oplopen tot een veelvoud. De doorrekening van het PBL moet inzichtelijk maken in hoeverre het voorstel voor hoofdlijnen ertoe leidt dat de transitie wordt gerealiseerd tegen zo beperkt mogelijke maatschappelijke kosten. Vervolgens is het van belang om huishoudens de mogelijkheid te bieden die kosten langjarig uit te smeren. Het is ten slotte aan het kabinet om die kosten eerlijk te verdelen en langjarig te financieren, zodat Nederlanders zich gedurende de transitie niet in hun levensstandaard beperkt hoeven te voelen.

Toetsing aan de budgettaire kaders

Voor het kabinet zijn de budgettaire kaders leidend. In het Regeerakkoord zijn voor het realiseren van de klimaatdoelstelling additionele middelen via de SDE+ en de Klimaatvelop beschikbaar gesteld. Voor eventuele maatregelen aan de lastenkant geldt dat deze moeten worden ingepast door compenserende maatregelen. Fiscale maatregelen zal het kabinet bovendien toetsen op inpasbaarheid en uitvoerbaarheid. Mocht blijken dat het voorstel buiten deze kaders treedt, dan is allereerst de vraag hoe de beoogde effecten binnen de kaders kunnen worden bereikt. Daarvoor kan gekeken worden naar een andere keuze van technische maatregelen en een andere instrumentatie. Deze vraag moet in samenspraak met de betreffende tafels worden opgepakt.

Weging van de rollen en taken voor de overheden

De maatschappelijke partijen aan de tafels hebben in kaart gebracht hoe zij denken de ambities te kunnen waarmaken. Zij hebben tezamen de inspanningen en de verwachte resultaten geschetst die nodig zijn en die zij bereid zijn tegenover hun achterban te verdedigen. Zij hebben ook geschetst wat zij randvoorwaardelijk van de overheden verwachten. Die verwachtingen gaan over de inzet van overheidsinstrumenten zoals subsidiëring, over aanpassingen in wetgeving, over ruimtelijke inpassing, over infrastructuur, over de rol van staatsdeelnemingen en over financiering van kosten door huishoudens en bedrijven.

Het kabinet dient deze verwachtingen integraal te beoordelen op consistentie, praktische haalbaarheid en politieke wenselijkheid. Daarbij ziet het kabinet zich in de komende periode gesteld voor vragen op de volgende terreinen.

Balans in de instrumentmix

Het voorstel presenteert een combinatie van technische maatregelen, zoals windenergie of woningisolatie, gekoppeld aan beleidsinstrumenten. De keuze van het juiste beleidsinstrument bij een maatregel verdient nadere aandacht.

De econoom zal stellen dat beprijzing van ongewenste effecten «first best» is: een brede CO₂-heffing is hiervan een voorbeeld. Dit stelt de markt in staat om de meest kosteneffectieve maatregelen te nemen om het doel te bereiken. Maar beprijzen in een open economie zoals de Nederlandse is lang niet altijd goed mogelijk. Waar het internationale gelijke speelveld in het geding komt, kan nationale beprijzing heel verkeerd uitpakken. Normering biedt minder vrijheidsgraden dan beprijzing om de goedkoopste oplossing te kiezen, maar is in veel gevallen een praktisch instrument, hoewel ook hier het speelveld roet in het eten kan gooien. De mogelijkheden voor normering zijn bovendien in sommige gevallen begrensd door de Europese interne markt.

Het instrument dat als «last resort» kandideert, maar niet altijd te vermijden is, is subsidiëring. Een subsidie wordt niet opgebracht door de directe begunstigde, maar door de belastingbetaler of de energieconsument. Een subsidie voorkomt negatieve effecten op het speelveld voor de ontvanger. Bovendien kan het een zinvol instrument zijn om gewenste leercurves te realiseren. Maar subsidies zijn bij voorkeur beperkt en tijdelijk. Bovendien is het belangrijk dat de beperkte subsidiemiddelen – in het bijzonder de SDE+-middelen – zodanig worden ingezet dat hiermee, vanuit de totale opgave bezien, maximale CO₂-reductie per geïnvesteerde euro wordt gerealiseerd. Van alle partijen die subsidie nodig achten voor hun opgave mag daarbij een concrete tegenprestatie verwacht worden, bijvoorbeeld een inzet om zo snel mogelijk van subsidie af te komen of het zelf oppakken van een deel van de rekening. Belangrijk is om vast te stellen dat het voorstel voor hoofdlijnen uitgaat van een logische instrumentering, zonder onnodige subsidies.

Een gelijk speelveld

Met het uitspreken van de ambitie de uitstoot van broeikasgassen met 49% terug te brengen in 2030 ten opzichte van 1990, heeft het kabinet niet zozeer beoogd de lat structureel hoger te leggen dan de buurlanden, maar vooral om zich *eerder* dan andere landen op deze inzet te kunnen voorbereiden. De Nederlandse inzet op 49% correspondeert immers met de met het akkoord van Parijs uitgesproken mondiale ambitie de temperatuur niet meer dan 2 °C te laten stijgen en zo mogelijk tot 1,5 °C te beperken. In Europa neemt het kabinet het voortouw om de reductiedoelstelling voor 2030 te verhogen naar 55%, waarbij nadrukkelijk de samenwerking wordt gezocht met gelijkgezinde Noordwest-Europese landen. Oftewel, Nederland doet hiermee een inzet die rechtstreeks volgt uit de afspraak in Parijs. Door deze inzet nu al in beleid om te zetten, verwacht het kabinet een meer prominente internationale positie voor Nederland in het innoveren, voortbrengen en leveren van producten en diensten in het kader van de transitie. Niet strenger, maar eerder.

Uit de besprekingen in de afgelopen periode is nog duidelijker geworden dat een eenzijdige ambitie van Nederland weinig succesvol zal zijn. Een

grote ongelijke inzet tussen landen kan al snel leiden tot verschuiving van productie van energie, grondstoffen en producten over de grens. Daardoor kan de nationale uitstoot in korte tijd fors dalen, terwijl het netto «mondiale» klimaateffect gering of zelfs negatief is. Dan maken we kosten en verdwijnt de werkgelegenheid, terwijl het klimaat niet geholpen is.

Nederland is zeker niet het enige land met ambitieuze klimaatdoelen. In het Regeerakkoord gaat het kabinet ervan uit dat de Europese Unie, en anders ten minste een kopgroep van ambitieuze buurlanden, tussen nu en 2030 een vergelijkbare inzet zal omarmen. In het Regeerakkoord is daartoe een actieve, wervende rol van Nederland voorzien. In het komende decennium zal duidelijk worden op welke manier en in welk tempo andere landen het Nederlandse voorbeeld volgen. De inzet vanuit het Regeerakkoord is om in Nederland maatregelen te nemen die ons voorbereiden op een reductie van 49%, met een streven naar 55%. Omdat de uitkomst van de internationale gesprekken nog niet vaststaat, kan de uiteindelijke doelstelling voor 2030 afwijken van de 49% waar het kabinet nu van uit gaat. Vanwege de afhankelijkheid van de Europese ontwikkelingen, zal bovendien periodieke herijking van onze beleidsinstrumenten nodig zijn ten behoeve van die doelstelling. Inzet van het kabinet blijft een hogere ambitie in zo breed mogelijk Europees verband.

Balans in de energiemix

De opgave om 49% broeikasgasreductie te halen in 2030 is een brede economische en maatschappelijke transitie, waarvan de verduurzaming van de energievoorziening een belangrijk onderdeel vormt. We zullen onze hele energievoorziening moeten vernieuwen om deze in 2050 volledig CO₂-arm te maken. Dat vraagt ook goede afwegingen over de sectoren heen over de inzet van verschillende energiedragers. De inzet van biomassa is daarbij een goed voorbeeld. De benutting van biomassa biedt voor verschillende sectoren en toepassingen potentie. Vragen over de duurzaamheid van biomassa en de beschikbaarheid van duurzame biomassa maken dat er een integrale afweging nodig is om te bezien onder welke voorwaarden benutting van biomassa richting 2030 en 2050 gewenst en mogelijk is.

Ruimtelijke opgave

De klimaat- en energietransitie gaat onvermijdelijk een impact hebben op onze leefomgeving. De schaarse ruimte in Nederland zal voor nog meer activiteiten moeten worden ingezet. Dat gaat iedereen raken. De ambities rond windenergie op zee hebben ook consequenties voor bijvoorbeeld de scheepvaart en de visserij. De wijze waarop de groei van windenergie op zee gecombineerd kan worden met alle andere activiteiten die we belangrijk vinden moet door het kabinet integraal gewogen worden. Hernieuwbare energieproductie op land moet op een zorgvuldige manier worden ingepast, in overleg met omwonenden. Met decentrale overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen wordt gezamenlijk bekeken hoe we al die nieuwe claims op schaarse ruimte zo goed mogelijk invullen.

Dit moeten we bovendien in verhouding zien tot de internationale context: zelfvoorzienend worden in alles wat benodigd is voor de transitie is een illusie, maar we moeten voorkomen dat er ongewenste nieuwe afhankelijkheden ontstaan en we kunnen onze verantwoordelijkheden ook niet zomaar doorschuiven naar andere landen. Hoe we de transitie ruimtelijk gaan organiseren is dus een belangrijk aandachtspunt. Hierbij is ook de relatie met de later dit jaar te verschijnen Nationale Omgevingsvisie (NOVI) van belang. Ruimtelijk noodzakelijke keuzes en maatregelen voor

de transitie moeten aansluiten bij maatregelen die ook voor andere opgaven nodig zijn.

Lastenverdeling en inkomenseffecten

In mijn brief van 26 april jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 187) heb ik al benadrukt dat het kabinet, naast de kostenefficiëntie, ook hecht aan een rechtvaardige verdeling van de lasten van de transitie tussen huishoudens en bedrijven. De doorrekening door het CPB in de zomer moet een eerste beeld opleveren van de budgettaire gevolgen van het voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord en zo mogelijk ook de lasten- en inkomenseffecten. Daaruit kunnen aandachtspunten komen die het kabinet moet wegen binnen het bredere kabinetsbeleid.

Vervolgproces

Het Klimaatberaad heeft dit voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord aangeboden aan het PBL en het CPB voor doorrekening. Het PBL zal bij de doorrekening actief afstemming zoeken met andere deskundigen en experts. In dit stadium van het proces om te komen tot een Klimaatakkoord zal dit geen integrale doorrekening zijn, omdat nog niet alle maatregelen en instrumenten voldoende concreet zijn. De doorrekening dient er vooral toe om partijen aan de tafels en het kabinet inzicht te bieden in de vraag of men op de juiste weg is, en welke keuzes daarbij van partijen noodzakelijk zijn. Daarmee biedt de doorrekening de basis om na de zomer met partijen de verdere uitwerking van dit voorstel voor hoofdlijnen op te pakken. In de procedurevergadering van 3 juli jl. heeft het lid Van der Lee (GroenLinks) gevraagd om een technische briefing van het PBL over deze doorrekening. Dit verzoek ondersteun ik en ik zal het PBL vragen hier positief op te reageren.

Zoals ik hierboven en in mijn brief van 12 juni jl. al heb aangegeven, geeft het kabinet naar verwachting in september, mede op basis van de doorrekening, een inhoudelijke appreciatie van dit voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord. Dit stuur ik met de doorrekening aan uw Kamer. Op basis van deze appreciatie is een volwaardige discussie met de Tweede Kamer mogelijk over dit voorstel. Na overleg met de Tweede Kamer zal het kabinet in overleg treden met de partijen bij het Klimaatakkoord en met hen gezamenlijk bezien welke aanvullingen op en/of wijzigingen van de hoofdlijnen eventueel nodig zijn.

Het streven is nog altijd om voor het einde van het jaar te komen tot een eindvoorstel voor een Klimaatakkoord. Van dit eindvoorstel zal een doorrekening van het integrale pakket aan maatregelen door het PBL in samenwerking met het CPB plaatsvinden waarin gekeken wordt naar de verwachte CO₂-reductie, de kostenefficiëntie, de budgettaire effecten en de lasten- en inkomenseffecten. Bovendien zal voor bepalende maatregelen inzicht geboden worden in mogelijke koopkrachtgevolgen. Op basis van de resultaten van de doorrekening rond het kabinet, in overleg met de betrokken partijen, het Klimaatakkoord af.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes